

De-Socialization Process in China: Evolution of the Urban Land Market

演講者：郭彥弘教授

夏威夷大學

亞太研究暨都市與區域規劃系教授

日期：2005年3月22日

此次中國研究工作坊，邀請到郭彥弘教授以都市土地市場的形成與演變為例，深刻且精闢的剖析中國從社會主義轉變到市場經濟的過程。

郭教授首先指出，中國歷經三十餘年的社會主義經濟，在沒有私營部門、市場、浮動價格與體制結構的情況下，從社會經濟改革到市場經濟是一個非常困難的政治改革。其次，郭教授談到統治制度的文化變更：在改革以前，所有的生產要素都是政府擁有，轉到市場經濟後，政府的角色從壟斷全權轉為政府資助，政府要有責任，不只在概念上如此，在實踐上更要反映出來，更重要的是很多權力轉到社會，此為民主的開端。在這兩個基礎上，郭教授展開關於中國城市土地市場改革的論述。

郭教授說，中國在1978年以前，所有的土地都是由國家壟斷、國家擁有，並不存在土地市場。經濟改革開放後，深圳經濟特區在1982年出現中國第一個土地市場，儘管這個市場的交易標是土地的使用權而非土地的所有權。1987年深圳市依據香港批租土地的模式，在香港籍土地鑑價員的協助下，公開拍賣土地一處，雖然過高價格競標的結果導致得標者無法如期繳交得標價金，於一年後放棄得標的權利，但此事件對中國土地市場的發展仍然相當重要，其標誌了土地作為資產而商品化了。一年之後，1988年中國人民代表大會決定土地使用權可以轉讓、可以買賣，將土地市場合法化。

郭教授接著表示，但就馬克思的理論來說，土地本身沒有價值，土地的價值主要附著於勞動力在土地上加工作所產生出來的。因此，土地市場的出現與馬克思主義的論點產生衝突，於是產生兩大問題：第一，如果土地作為市場，市場經濟的原則如何跟馬克思的原則連接起來？第二，國家的土地政策如何放進市場裡？此外，還有像是誰可以擁有、如何擁有以及怎樣轉讓等問題。

中國土地市場的變化過程有二個特徵。一是權力下放。二是從政治分配原則到經濟力量分配過渡。郭教授說，1978年以前，國家對土地的分配僅限於土地的使用權，並不包括土地的所有權，但因為土地的使用權並未加以限定與約束，加上所分配到的土地往往多於單位實際需求，因此存在一個隱蔽市場：土地所有者可以拿土地換取資金或其他物資，土地成為另一種形式的商品，實質上是有價值的。然而，這個隱蔽市場卻也造成土地擁有權的複雜化與

轉讓的非法化。

1978年之後，國家壟斷轉為競爭市場後，土地的分配改以有償轉讓的方式為之，且採取「國家引導的競爭」，亦即由國家操縱的競爭。在國家引導的競爭中，土地擁有權國有制的堅持是最重要的決定：土地的買賣僅限於使用權。中國借鏡香港租借土地的模式（租約期限通常為五十年）。此時，土地轉讓出現四種形式：行政分配，但僅限於某些用途的土地（如行政、社福、非營利與軍事等）、談判價格，買家跟地方政府談判地價，大城市85%的土地以此方式轉讓、公開拍賣、封標拍賣。

此時，共有三種土地市場，這三個市場標誌著從馬克思的土地向市場的土地過渡之過程。一是國家賣地給發展商，價格由基礎建設成本與土地區位所決定，由於國家賣地所得為國家收入之一環，因此土地價格愈高愈好。二、土地發展商賣給土地使用者，由資源價格與發展商改善土地的程度決定價格。三、土地使用者互相買賣，價格由供需法則決定。就第一種市場而言，地方政府和地產開發商所商定的土地買賣價格相當混亂，因為價格的決定往往是由單一買主和政府官員的黑箱作業，有個人主觀因素，也有政策因素。

所謂的政策因素，舉例來說，許多地方政府用低廉地價作為誘因吸引外商投資，藉以創造就業機會、提升生產技術與經濟社會狀況。其次，外商投資房地產的發展主要集中在廣州、上海與北京等大城市，以建設高級房屋為主，賣給外商、當地中產階級與高級幹部。與此同時，許多小城鎮裡的發展商看到大城市房地產的巨大利益，也著手在小城鎮大搞建設，結果導致許多當地發展商的破產。這樣的現象突顯出中國土地市場的三個問題：一、土地市場的透明度不高，商人跟政府決定的價格是不對外公告的。二、沒有競爭。三、所有的價格邏輯根本不存在，沒辦法了解土地價格如何決定。

另外，土地市場在實施方面也有幾個問題。誰是擁有者：所謂的國家擁有到底是地方政府還是中央政府擁有土地？雖然現在多數土地是地方政府所有，但也隨即產生究竟是那個「單位」擁有，因為一塊土地可能有一個以上的單位在使用，這個問題現在幾乎無解，很難說用什麼原則來決定；地皮的大小、地界與轉讓等紀錄均付諸闕如；當地居民負擔房地產開發的成本：搞房地產的大部分是外商，也有一部份是國家裡面有權有錢的單位，他們有足夠的力量可以和地產部洽商一個合理的價格並要求國家力量介入原居民的動遷，許多中低階層受害尤其嚴重。

中國土地市場的改革為何要走如此周轉的道路是有幾個原因的：一、在行政方面，從社會經濟到市場經濟是很徹底的轉化，然而過於陡峻的轉變往往難以令人接受，因此必須採行漸進的政策。二、基本政策的轉變反應了政府的無能、錯誤，會影響政府的合法性，所以要搞一個看起來比較合理的轉化，唯一的辦法就是把兩個制度混合起來，但也因此產生許多問題。

郭教授表示，儘管目前中國房地產市場仍然不大，不過由於城市的投資主要集中於金錢與證券，前者的問題在於銀行的利息太低，吸引力不大，後者則是市場機能尚不完備，常淪為賭博式的投資，因此房地產市場便成為較為合理的投資標的。同時，沿海大城市裡的專業人員愈來愈多，有能力購置房產的階層愈來愈大。因此，房地產的遠景是可以期待的。然而，目前仍存在著兩個政府方面的問題，一是觀察至今，政府仍尚無足夠對市場的認識跟實施的辦法。再者，政府人員不願意放棄權力，因此市場透明度不大，政府人員用其主觀辦法來分配，完全不根據市場經濟的原則。政治上缺乏透明與競爭是當前最棘手的問題，因此，最要緊的是政府文化的轉變。（整理：邱銘哲）